

# 歐盟的和平角色：從歐盟獲得諾貝爾和平獎談起

張福昌

淡江大學歐洲研究所副教授



「和平」(Peace)這兩個字，簡單地說，就是指「沒有戰爭或沒有敵對暴力行為的狀態」。國家常常因為自私利益或權力爭奪而對其他國家發動戰爭或採取暴力行為，而破壞了和平。人類的歷史，就是一部戰爭史；戰爭，是不斷地在發生，因此，和平是何其彌足珍貴。諾貝爾(Alfred Nobel)也因此而特別設立了「諾貝爾和平獎」(Nobel Peace Prize)來表揚那些「對促進國家友好，廢除或裁減軍備，以及舉辦與推展和平會議，作出最大努力或最大貢獻的人」，每年都由挪威諾貝爾委員會(Norwegian Nobel Committee)選出得獎者，而「2012 年諾貝爾和平獎」的得主就是歐洲聯盟(European Union; EU，以下簡稱歐盟)。

2012年10月12日挪威諾貝爾委員會發佈了歐盟獲得「2012年諾貝爾和平獎」的官方聲明，從這份文件，我們可以發現，挪威諾貝爾委員會主要是從以下三個面向來肯定歐盟的和平角色：第一，歐盟促進了德法和解：德國和法國是世仇，這是不爭的事實，在歐洲的歷史上，德法間的戰爭與衝突是經常發生的事，歐洲也常常因為這兩個歐洲大國的不和睦而陷入混亂。不過，自從第二次世界大戰之後，德國和法國在歐洲統合運動(Movement of the European Integration)的框架下，攜手建立一個和平安全的新歐洲，在這個合作過程中，德法兩國逐漸建立了互信與互賴，這不僅使德法兩國成為歐洲統合的火車頭，而且也使德國和法國達成和解，雙方簽訂了「德法友好條約」(Élysée Treaty)。而德國和法國的關係之

所以能夠從過去的「世仇關係」變成現在的「夥伴關係」，並且成為穩定歐洲的兩大支柱，都要歸功於歐盟。

第二，歐盟將民主植入歐洲國家中：歐盟這種「民主植入」的功能主要是透過擴大政策(Enlargement Policy)來完成，所有歐洲國家都有資格加入歐盟，但是必須完成「申請、談判、簽署與批准」等程序規定，以及所謂的「哥本哈根入會標準」(Copenhagen Criteria)的規定，也就是政治民主化、經濟自由化等規定，才能夠加入歐盟。歐盟這套擴大制度已經發揮了規範作用，所有要加入歐盟的國家都必須努力推行民主改革，無形之中，民主元素就被帶入這些歐洲國家。1980年代的希臘、西班牙與葡萄牙就是典型的例子，這三個國家在加入歐盟之前都是軍人專政的獨裁國家，在1970年代中期，獨裁政權瓦解之後，就開始建構民主制度，最後成為民主國家，加入了歐盟。除此之外，中東歐國家經過1989年民主化運動的洗禮後，紛紛脫離蘇聯(Soviet Union)的控制，選擇回歸歐洲(Back to Europe)，加入北約(North Atlantic Treaty Organization; NATO)與歐盟等西方國際組織；中東歐國家根據歐盟擴大政策的要求，最後在2004年與2007年加入歐盟，徹底結束了東西歐的分裂與隔閡，強化歐洲民主的發展，以及解決了許多因為種族糾紛而引起的國家衝突，歐盟的擴大儼然成為歐洲和平的重要因素。

第三，歐盟將「戰爭的歐洲」轉變為「和平的歐洲」：在第二次世界大戰之前，歐洲一直是世界舞台的中心，因此許多政治權力與經濟資源的爭奪戰，幾乎都是由歐洲國家主導，甚至主要戰場都是在歐洲，使得歐洲人飽受戰爭之苦；特別是，二十世紀的兩場世界大戰，更讓歐洲人印象深刻。二次戰後，歐洲的政治勢力一落千丈，經濟倒退嚴重，於是歐洲在國際上的領導角色就拱手讓給了美國和蘇聯，在這種背景下，歐洲人特別能夠體會戰爭的無情與和平的可貴。歐洲統合運動自從1950年開始啟動之後，至今已經有60多年的歷史

了，在這段期間，歐盟國家的合作逐漸深化與廣化，從經濟領域的合作到政治領域的合作，會員國逐漸建立合作默契，而布魯塞爾總部也漸漸成為會員國的對話與合作平台；隨著歐盟日益透明化的協商機制，歐盟會員國間的互信越來越強，也因此形塑了許多共同利益，創造一個汎歐生命共同體。在歐盟架構下，歐盟會員國之間從未發生過戰爭，歐盟成功促進了歐洲國家間的和平與和解，並且成功提升歐洲國家的民主與人權，使歐洲從一個「戰爭的大陸」變成一個「和平的大陸」，讓歐洲人享受到了渴望已久的和平。

很明顯地，諾貝爾委員會是相當肯定歐盟在過去 60 幾年間，積極促進歐洲的和平、和解、民主與人權的特殊貢獻，使得歐盟會員國和周邊歐洲國家在歐盟制度的規範下穩定發展，而這些可以說是，歐盟對於歐洲內部的和平功能。不過，根據我們的長期觀察，歐盟不僅具有「內部和平功能」，而且還具有「外部和平功能」，這可以從歐盟的「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy; CFSP)、「共同安全與防衛政策」(Common Security and Defence Policy; CSDP)、以及「發展與合作政策」(Development and Cooperation Policy; DevCo)的推展，得到理解，茲分別敘述如下：(一)「共同外交與安全政策」：里斯本條約(Lisbon Treaty)設立了「歐盟外交與安全政策高級代表」(High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy; HR，以下簡稱「高級代表」)，專門負責歐盟外交與安全政策的提案和執行，並擁有主持「外交理事會」(Foreign Affairs Council)的權力，所以「高級代表」可以說是歐盟外交與安全政策的靈魂人物，其下設有一個協助機構，亦即「歐洲對外行動處」(European External Action Service; EEAS)，這是一個獨立機構，自從 2010 年 12 月設立之後，就積極協助「高級代表」完成外交任務。現任「高級代表」是英國籍的艾斯頓(Catherine Ashton)，自從 2009 年底上台之後，就充分發揮協調歐盟會員國外交政策的功能，並且代表歐盟與第三國和國際組織共同討論國際事務，例如：

最近國際間一直在關注的伊朗核問題、敘利亞內戰問題等等。透過「高級代表」的參與，歐盟在國際舞台上的能見度增加了，歐盟也漸漸負擔起更多的國際責任，對國際和平與安全的貢獻也越來越多。

(二)「共同安全與防衛政策」:歐盟除了借助「高級代表」的外交功能之外，還建構了實質的軍事能力(Military Capability)和民事能力(Civilian Capability)，來強化歐盟在國際上的和平角色。截至 2014 年 2 月為止，歐盟總共在歐洲、非洲和亞洲地區執行了 29 次「共同安全與防衛政策」行動，其中有 9 次軍事行動(Military Operation)、19 次民事任務(Civilian Mission)與 1 次軍民混合行動(Military and Civilian Operation)。目前，歐盟雖然沒有自己的軍隊，也沒有自己專屬的警察，但是，透過「自願參與機制」，歐盟會員國自願貢獻所需的部隊與警力，使得歐盟也能夠參與區域或國家內部衝突的解決，讓歐盟在國際政治上扮演更多維持和平的角色。

(三)「發展與合作政策」:歐盟的「發展與合作政策」是專門協助貧窮國家發展的政策，在這個政策架構下，歐盟和歐盟會員國共同提供援助資金，來幫助貧窮國家改善基礎建設與生產能力，讓這些窮國能夠擺脫貧窮與增加出口能力，進而穩固國內的政局發展。截至目前為止，歐盟已經是世界上最大的援助者，以 2011 年為例，歐盟總共對外援助 530 億歐元，大約是 2 兆 1200 億台幣，這個數目大概是歐盟會員國之「國民所得毛額」(Gross National Income; GNI)總和的 0.42%，歐洲高峰會(European Council)希望在 2015 年之前，將對外援助金額從目前的 GNI0.42%提升到 GNI0.7%，如此一來，歐盟將有更多的經費來援助貧窮的國家，屆時將使歐盟的和平角色更加彰顯。

總而言之，歐盟是一個重要的國際行為者，她所展現出來的

「內部和平功能」與「外部和平功能」對於歐洲和平與世界和平都具有重要意義，但是，兩者之間卻有強度上的明顯差別。首先，歐盟的「內部和平功能」比較成熟，舉凡擴大政策、歐洲睦鄰政策(European Neighborhood Policy; ENP)、穩定與聯繫進程(Stabilization and Association Process; SAP)等政策，歐盟會員國都能夠以統一的集體力量來執行這些政策，因此對尚未加入歐盟之歐洲國家的約束力相當強。然而，歐盟的「外部和平角色」就比較不成熟了，因為外交、安全與防衛政策都是涉及主權核心部分的高敏感性政策，因此歐盟會員國仍然將這些這政策的主導權握在自己手中，歐洲機構的權限相對有限，因此每當歐盟要在歐洲以外地區執行和平任務時，就只能由歐盟會員國選擇性地參與，而難以發揮歐盟的集體力量，所以歐盟對外的和平功能就顯得薄弱了點。由此可見，歐盟的「內部和平角色」已經成熟，而「外部和平角色」仍需加強，未來歐盟的和平角色會變得多強，值得我們繼續追蹤與觀察。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)